

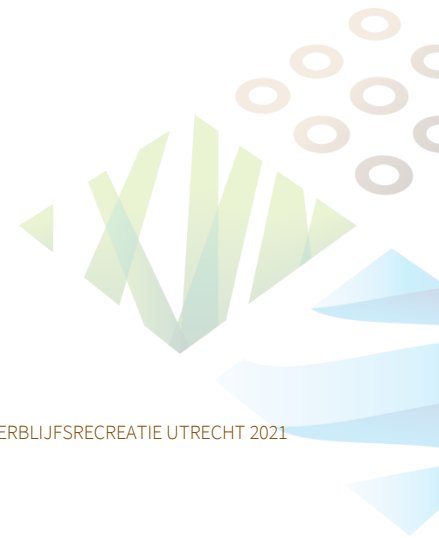
Naar een aanpak vitale verblijfsrecreatie provincie Utrecht

Eindrapportage verkenners



2 Inhoud

1 Inleiding.....	3
2 Resultaten verkenning en advies.....	8
2.1 Belangrijkste bevindingen	8
2.2 Advies: voorstel langs twee sporen	10
3 Concrete vervolgstappen.....	12
3.1 Spoor 1a: pilots met pilottafels	12
3.2 Spoor 1b: aanstellen vitaliteitsmanager	14
3.3 Spoor 2: visie en kennis	15
4 Prioritering en vervolgstappen.....	19



1 Inleiding

In het voorjaar van 2020 heeft het Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd in samenwerking met BügelHajema Adviseurs het vitaliteitsonderzoek onder campings, bungalowparken en jachthavens afgerond, dat zij uitvoerde in opdracht van de provincie Utrecht. Naar aanleiding van dit onderzoek is een stuurgroep Aanpak vakantieparken en jachthavens¹ samengesteld. In opdracht van de stuurgroep hebben twee 'verkenners' gekeken of er voldoende draagvlak is voor een provinciebrede integrale visie en programma Vitale Verblifsrecreatie in de provincie Utrecht. Jan Jaap Thijs (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd) en Wies ten Have (BügelHajema) hebben hieraan gezamenlijk invulling gegeven. Voor u ligt hun eindrapportage.

In haar recent vastgestelde omgevingsvisie heeft de provincie Utrecht als ambitie voor de vakantieparken geformuleerd dat de provincie streeft naar voldoende vitale vakantieparken voor de verblifsrecreatie. In de omgevingsvisie is daarvoor een aantal parameters benoemd die verder uitgewerkt worden in het kaderstellende document voor het Programma Recreatie en Toerisme (hierna: PReNT). De provincie wil de vitaliteit van de sector verbeteren door in te zetten op kwaliteitsverbetering, een verbetering van de aansluiting van het aanbod op de vraag, het tegengaan van ondermijnende activiteiten en bovenal door een integrale benadering van de vraagstukken binnen de sector. Ook is in de omgevingsvisie benoemd dat de provincie oplossingen wil verkennen door te gaan werken met pilotprojecten.

De vitaliteit van de sector in beeld

Vanuit het eerder uitgevoerde vitaliteitsonderzoek zijn vier verschillende groepen vakantieparken (campings en/of bungalowparken) en jachthavens (met overnachtingsmogelijkheden) in de provincie Utrecht te onderscheiden.

¹ Bestaande uit een gedeputeerde en drie wethouders (van de gemeenten Ronde Venen, Stichtse Vecht en Utrechtse Heuvelrug).

Groep	Toelichting	% van de bedrijven en parken
Voorlopers	Verblifsaccommodaties waarmee het erg goed gaat en die een voorbeeldfunctie vervullen voor de branche en de regio. Zowel de kwaliteit als het perspectief zijn zeer goed.	Recreatieparken: 8% Jachthavens: 17%
Middenmoters	Verblifsaccommodaties die gezond zijn. Zowel de kwaliteit als het perspectief zijn goed.	Recreatieparken: 51% Jachthavens: 74%
Zorgenkindjes	Verblifsaccommodaties die niet gezond zijn en zonder ingrijpen het risico lopen af te glijden naar de achterblijvers. De kwaliteit en/of het perspectief is reden tot zorg.	Recreatieparken: 27% Jachthavens: 9%
Achterblijvers	Verblifsaccommodaties die op zowel toeristische kwaliteit als toeristisch perspectief zeer slecht scoren. Het zijn bedrijven die veelal niet of uitermate beperkt toeristisch gebruikt worden. Het toeristisch perspectief en de kwaliteit zijn slecht.	Recreatieparken: 15% Jachthavens: 0%

De aard van de opgave vanuit het onderzoek

We zien vanuit het uitgevoerde onderzoek een aantal opgaven naar voren komen. Kort samengevat gaat het om de volgende zaken:

- Allereerst de **vitale kant van de markt**: het is belangrijk dat het kansrijk ondernemerschap dat ten grondslag ligt aan het opbloeien van deze bedrijven wordt gestimuleerd om parken en jachthavens verder te laten

vitaliseren of zelfs **excelleren**. Verdere ondersteuning voor innovatieve ontwikkelingen kan dit recreatieve ondernemerschap bovendien versterken.

- Alhoewel het merendeel van de parken vitaal is, zien we in de **onderkant van de markt** een belangrijk aandachtspunt. Een deel van de parken is niet meer vitaal en verdere achteruitgang dreigt bij deze parken. Om dat te voorkomen is het van belang dat parken die zich in de 'gevaarzone' bevinden te **revitaliseren** tot recreatiebedrijven met een gezonde bedrijfsvoering. Daarnaast ligt er een opgave om parken zonder recreatief toekomstperspectief te **transformeren** of te saneren.

Wat als we niets doen?

Allereerst kijken we naar het niet-vitale deel van de markt: de parken en jachthavens met een zorgelijke kwaliteit en/of toekomstperspectief. Deze zijn slecht voor het recreatief product en vatbaar voor verdere afglijding: verpaupering, maatschappelijke problemen, ondermijning, opvang van niet-recreatieve doelgroepen. Zo zijn er mensen die hun heil zoeken op een vakantiepark, omdat er onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn op de reguliere woningmarkt en vinden op sommige terreinen vermoedelijk ondermijnende activiteiten plaats. Op een kwart van de vakantieparken in Utrecht is de situatie zorgelijk, maar waarschijnlijk niet onomkeerbaar. De kwaliteit blijft achter en/of er zijn redenen tot zorg over het perspectief. Dit zijn juist de verblijfsrecreatieve locaties waar verdere afglijding op de loer ligt. De problematiek in veel gevallen complex, maar kan met een integrale aanpak op maat kan het tij nog gekeerd worden. Doen we niets, dan is de kans aanwezig dat deze groep parken over een aantal jaren zo ver is afgegleden dat revitaliseren geen optie meer is. Het betreft dus in belangrijke mate de preventie van grotere problemen. Ook is het voorkomen van het zogenaamde waterbedeffect belangrijk: het verschuiven van ondermijnende activiteiten van elders in het land (vanwege de aanpak aldaar) naar de provincie Utrecht. In sommige gevallen is de situatie al dusdanig afgegleden dat van een recreatief park geen sprake meer is (15% van de parken), en dat het perspectief op revitaliseren ontbreekt. In dat geval komt transformatie of sanering in beeld.

Transformatie is een veelal complexe opgave, dat een integrale aanpak, veel expertise en een lange adem van alle partijen vereist.

Daarnaast kijken we naar de **vitale kant van de markt**. Het is belangrijk dat het kansrijk ondernemerschap dat ten grondslag ligt aan het opbloeien van deze bedrijven wordt gestimuleerd om de verblijfsrecreatie verder te laten uitblinken. Willen we met elkaar een vitalere sector houden, dan zullen we ondernemers hierin moeten faciliteren en ondersteunen. Vitale ondernemingen in de provincie Utrecht lopen momenteel vooral op tegen ruimtelijke beperkingen.

Naar een programma vitale verblijfsrecreatie?

De thematiek wordt in de provincie tot nu toe nog niet gezamenlijk opgepakt. Sommige gemeenten zijn al intensief bezig, anderen staan nog aan de start van een opgave. Sommige gemeenten zijn zich tot voor kort zelfs nog niet bewust geweest van de problematiek die er speelt en de kansen die er liggen. Ook zien we dat er vaak nog geen sprake is van een integrale benadering van het thema, in sommige gevallen wordt het benaderd vanuit bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of de vrijetijdseconomie. Het vraagstuk is bij uitstek regionaal/bovenregionaal, waarbij in de praktische uitvoering het zwaartepunt mogelijk zal liggen bij de gemeenten. Regionale samenwerking kan zorgen voor efficiëntie, kennisuitwisseling, gezamenlijke instrumenteninzet en -ontwikkeling en het voorkomen van het 'waterbedeffect'. Gemeenten zien daarbij soms dat ze alleen niet in staat zijn om de bedrijven verder te helpen of de problematiek op parken aan te pakken. Dat komt omdat de problematiek te complex is of omdat de gemeente zelf onvoldoende slagkracht heeft.

Doel van het beoogde programma

Met het programma willen we werken aan een vitalere verblijfsrecreatie. Dat betekent dat:

- Vitale bedrijven hun vitaliteitspositie kunnen verstevigen: meer kwaliteit en een beter toekomstperspectief, leidend tot een stevigere vrijetijdseconomie in de provincie

- Niet-vitale bedrijven danwel revitaliseren (dus weer vitaal krijgen), danwel transformeren naar een andere niet-recreatieve functie, zodat het aantal niet-vitale bedrijven sterk vermindert.

De landelijke actie-agenda

Door heel Nederland wordt ondertussen gewerkt aan een vitale verblijfsrecreatie. Onlangs hebben het Ministerie van BZK en de provincies het vervolg van de landelijke actie-agenda ondertekend. De acties uit deze agenda zijn gestructureerd aan langs drie hoofdlijnen:

1. Park en mens in beeld – Informatie over park en mens wordt verder ontsloten. Deze data moeten beter toegankelijk worden voor betrokken overheden, zodat betrokken partijen beter inzichten krijgen in de opgaven.
2. Toereikend instrumentarium – Betrokken partijen hebben behoefte aan effectief beleid en werkbare instrumenten voor de uitvoering.
3. Lerend netwerk – Kennis wordt verder ontwikkeld en ervaringen worden met elkaar gedeeld. Door een steviger netwerk te creëren, versterken we de uitvoering.

Het is raadzaam om te kijken op welke elementen van deze actie-agenda aangehaakt zou kunnen worden vanuit een Utrechtse aanpak. De provincie Utrecht is daarvoor op dit moment zelf in de lead en de verkenners hebben zelf niet nader verkend hoe het beste aan te haken op de actie-agenda. Voor de uitwerking van de vervolgstappen is verdere aanhaking op de actie-agenda mogelijk wenselijk, maar vooral daar waar het de Utrechtse aanpak zou kunnen versterken.

Werkwijze

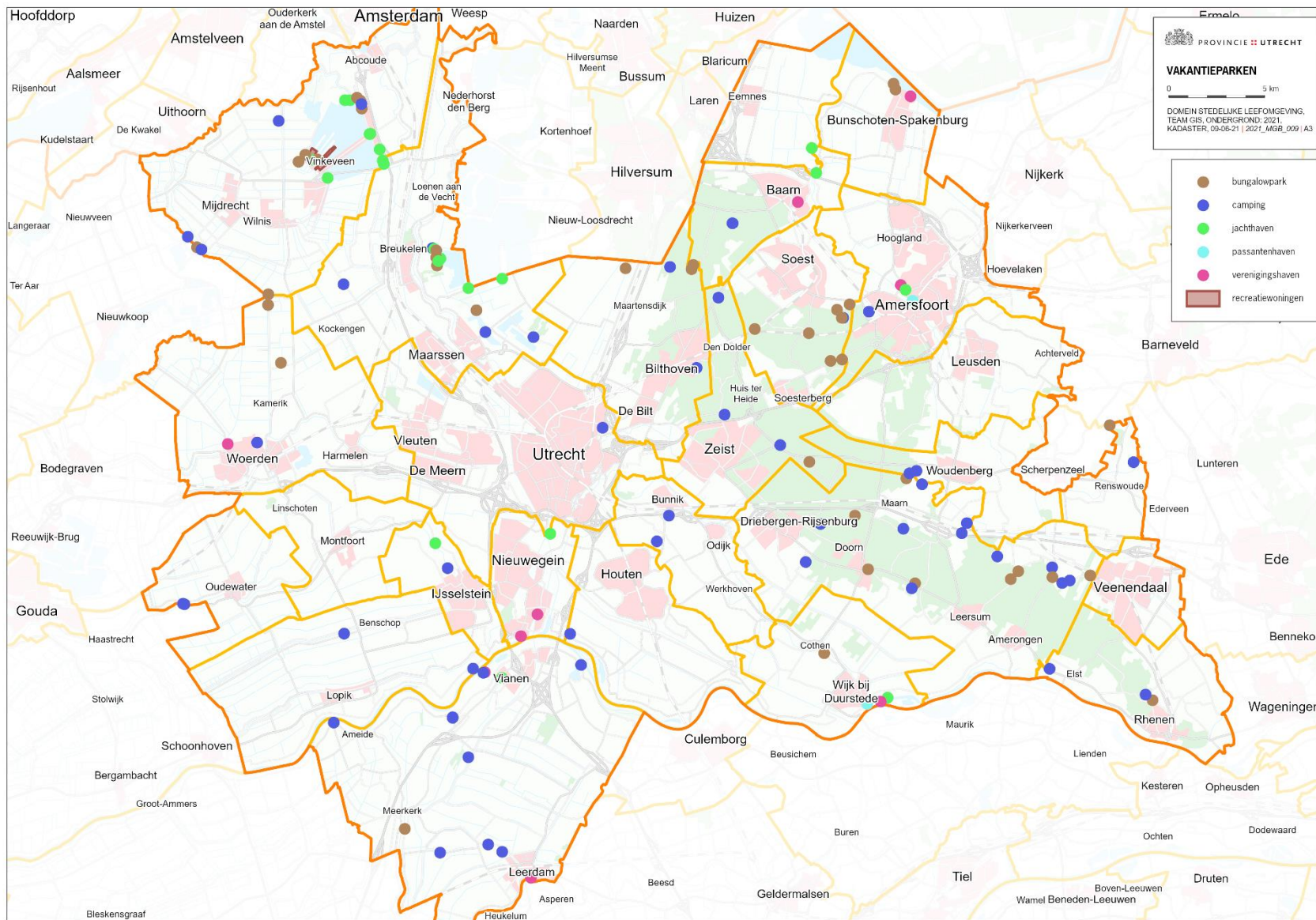
De verkenners hebben de volgende werkzaamheden verricht:

- Het interviewen van gemeentebestuurders en/of ambtenaren. Alle Utrechtse gemeentebesturen zijn hiervoor per brief benaderd, met de aankondiging van de verkenning en de vraag met welke portefeuillehouder de verkenners in gesprek konden gaan. Op basis daarvan zijn alle Utrechtse gemeenten in gesprek gegaan met de verkenners, meestal bestuurlijk, in enkele gevallen enkel ambtelijk.
- In april 2021 heeft een (online) bijeenkomst plaats gevonden met de regiomanager HISWA-RECRON en 7 ondernemers vanuit de gehele provincie om inhoudelijk door te praten over hun wensen en ideeën, nadrukkelijk vanuit het bredere perspectief van de sector.
- Vanuit de gemeenten en provincie die ook in de stuurgroep plaats hebben, is er ook een ambtelijke werkgroep samengesteld met wie meerdere malen van gedachten is gewisseld.
- Binnen het provinciaal ambtelijk apparaat is drie maal met een brede groep ambtenaren gesproken vanuit verschillende invalshoeken om zo de integraliteit van de benadering te waarborgen.

Deze rapportage

In deze eindrapportage gaan we allereerst in het tweede hoofdstuk in op de resultaten van de verkenning. In het derde hoofdstuk geven we een advies over de vervolgstappen. In het laatste hoofdstuk sluiten we af met een advies over de prioritering van de stappen.





Kaart: ligging van vakantieparken (campings en bungalowparken) en jachthavens in de provincie Utrecht



2 Resultaten verkenning en advies

De verkenners hebben de verkenning afgerond. Er is met alle gemeenten gesproken en recent heeft er, samen met HISWA-RECRON, een online bijeenkomst plaats gevonden met een vertegenwoordiging van de ondernemers. Uit de gesprekken is een beeld naar voren gekomen van de behoefte die er leeft bij gemeenten, provincie en ondernemers. Dat beeld is vertaald naar het voorstel om langs twee sporen te gaan werken.

2.1 Belangrijkste bevindingen

Uit de verkenning komen vier belangrijkste bevindingen naar voren:

1. Niet bij alle gemeenten behoefte aan provinciedekkend programma

Op dit moment is niet bij alle gemeenten behoefte om gezamenlijk, provinciebreed, met elkaar aan de vakantieparken en jachthavens te werken. Er zijn echter zes gemeenten die deze behoefte wél hebben uitgesproken. Dit zijn vooral de gemeenten met veel bedrijven in de verblijfsrecreatie of kleinere gemeenten met minder bedrijven die wel een hoog ambitieniveau hebben. Het grootste deel van de gemeenten geeft echter aan dat er op dit moment geen voordeel wordt gezien in een provinciebrede aanpak. Voor negen gemeenten geldt dat het voor hen op dit moment helemaal geen prioriteit heeft. De overige gemeenten stellen zich wat afwachtender op. Ze sluiten samenwerking op dit thema niet op voorhand uit, maar het heeft voor hen niet de hoogste prioriteit.

Bij een aantal gemeenten komt dat omdat ze zelf behoorlijk intensief samenwerken met de ondernemers en op lokaal niveau maatwerk leveren ten behoeve van de ontwikkeling van die bedrijven. Andere gemeenten geven aan dat ze de sector niet goed in beeld hebben en dat er geen prioriteit ligt bij de ondersteuning van de bedrijven.

Onlangs heeft ook een ondernemersbijeenkomst plaats gevonden. Ondernemers geven aan een provinciebrede aanpak juist toe te juichen. Op verschillende onderwerpen, zoals ruimtelijke ontwikkeling (waarin zij zich sterk beperkt voelen), een vitaliteitsmanager of verduurzaming van de parken zien zij voordelen in een brede aanpak. Zij roepen de provincie op om het voortouw te nemen, mede omdat ze aangaven dat het 'jammer' was dat niet alle Utrechtse gemeenten met het thema aan de slag zouden willen. Zij vinden een kwaliteitsimpuls voor de hele sector namelijk van belang.

2. Wel behoefte aan pilotprojecten

Sommige gemeenten willen eigenlijk al direct concreet aan de slag gaan met een park via een pilot. Het gaat er hierbij vooral om concreet een slag te slaan met parken of jachthavens en zo benodigde ruimte in regelgeving, instrumenten en vernieuwende werkwijzen te verkennen. Sommige gemeenten staan al langere tijd in de startblokken om aan de slag te gaan met de pilots. De pilots worden gezien als kans om integraal aan de slag te gaan met vakantieparken en uitdagingen op te pakken die niet makkelijk op te pakken zijn.

Door alvast aan de slag te gaan met een aantal pilotparken, zou mogelijk ook de bewustwording bij andere gemeenten verder versterkt kunnen worden. De verkenners zien in het uitvoeren van de pilots de kans dat deze energie zou kunnen genereren waarmee het draagvlak voor een provinciebrede samenwerking alsnog zou kunnen groeien. Tien gemeenten overwogen een casus in te dienen, vijf gemeenten hebben daadwerkelijk bij de verkenners een of meerdere concrete casus/casi aangeleverd.

3. Integrale benadering

De vitalisering van de verblijfsrecreatie zal per definitie integraal benaderd moeten worden. Iedere aanpak die gekozen wordt heeft raakvlakken met verschillende domeinen, zoals economie, wonen, ruimte, sociaal en recreatie.



Ondertussen wordt ook in landelijk verband al gesproken over het *Klavertje-Vier-model*² dat uiterst eenvoudig, maar doeltreffend, laat zien dat er verschillende belangrijke domeinen betrokken zouden moeten zijn bij het vraagstuk van (re)vitaliseren en transformeren. In de omgevingsvisie van de provincie Utrecht zijn kaders gesteld voor ontwikkelingen, maar deze zijn niet toereikend om keuzes te kunnen onderbouwen. Daarom wordt momenteel separaat gewerkt aan

aanvullende kaders op het gebied van recreatie en toerisme, die vervolgens in het PRenT (programma Recreatie en toerisme) worden vertaald naar een beleidsprogramma met een jaarlijkse actie-agenda. De (concept) kaders voor verblijfsrecreatie zijn:

- Voldoende en kwalitatief goede parken die aansluiten bij de vraag
- Brede integrale aanpak
- Ondersteuning van ontwikkelingsmogelijkheden van parken binnen NNN

De uitvoeringsagenda kan mede gevoed worden door ervaringen vanuit de pilots en andere onderdelen die de verkenner in dit rapport aanbevelen.

4. Kennishiaten

Tot slot is opvallend dat er veel kennishiaten bestaan bij provincie en gemeenten. Het thema leeft bij veel gemeenten ook nog niet. Er waren een aantal kennishiaten die duidelijk naar voren kwamen en die voor de eerstvolgende stappen in het proces belangrijk zijn om aan te pakken. Het betreft de volgende:

- Inzicht in een stip aan de horizon. Meerdere keren is door gemeentebesturen bij de verkenner aangegeven dat zij de samenhang zouden willen zoeken door naast een programma, ook een visie op te stellen over waar men naar toe wil met de verblijfsrecreatie. Immers: revitaliseren of door ontwikkelen van parken vraagt ook om een visie van wat voor soort verblijfsrecreatie men in de provincie wilt hebben. Een dergelijke visie is ook relevant voor gemeenten die een antwoord willen formuleren op initiatieven vanuit de markt.
- Inzicht in provinciale of regionale marktruimte: is er nog marktruimte voor nieuwe ontwikkelingen? Een kwantitatieve analyse van vraag en aanbod met een forecast voor de komende jaren is in de provincie Utrecht niet gemaakt. Daarmee is er nog geen inzicht (per segment, zoals kamperen, bungalows, hotels etc.) in hoeverre er marktruimte is voor nieuwe ontwikkelingen.
- Inzicht in vraag- en aanbod volgens de Leefstijlvinder. Het is niet alleen relevant óf er nog marktruimte is voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor wat voor soort concepten. De Leefstijlvinder, een segmentatiemodel wat mede gefinancierd is vanuit de provincie Utrecht, biedt hiervoor een uitstekende tool: door het aanbod te profileren volgens de Leefstijlmethodiek en deze tegen de vraag af te zetten, krijgen we inzichtelijk voor welke doelgroepen er nog relatief weinig aanbod is en voor welke doelgroepen relatief veel. Daarmee geeft het ook inzicht in

² Bron: Eefsway, Informatiegericht Handelen Vakantieparken, in opdracht van provincie Noord-Holland (2020)

welke soort concepten (back to basic of juist erg luxe, gericht op ontmoeting of juist veel privacy etc.) het meest kansrijk zijn.

- Inzicht in veiligheids- en ondermijningsproblematiek. Uit het onderzoek van het RIEC uit 2019/2020 komt naar voren dat er ongeveer 78 parken en jachthavens zijn waar gemeentebesturen ondermijningssignalen hebben gemeld of waar het niet bekend is of ondermijnende activiteiten zich voordoen. Wat er precies speelt of hoe groot de problematiek is, is nog niet bekend. Nader onderzoek kan hierbij behulpzaam zijn.

geconstateerd waaraan nader invulling gegeven zou moeten worden. Dat betekent dat een aantal verdiepende onderzoeken worden voorgesteld die aan de basis kunnen liggen van een te ontwikkelen visie op verblijfsrecreatie.

De visie op verblijfsrecreatie moet danwel onderdeel zijn van de huidige PReNT die in ontwikkeling is, danwel een specifieke uitwerking zijn van het onderdeel verblijfsrecreatie. Mogelijk moet de focus van dat onderdeel verbreed worden naar andere vormen van verblijfsrecreatie en kan de koppeling worden gelegd naar waardevol toerisme.

2.2 Advies: voorstel langs twee sporen

De verkenner adviseren een aanpak langs twee sporen:

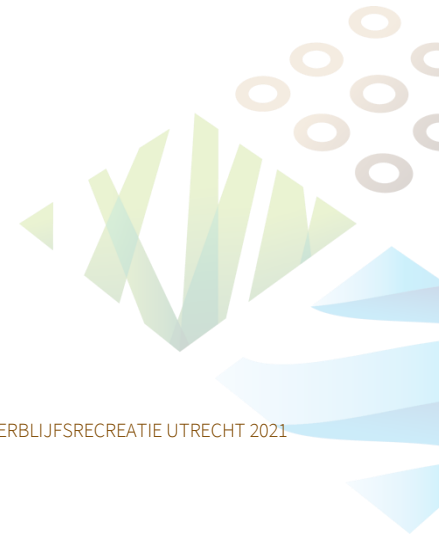
Spoor één: doen en ervaren

In het eerste spoor gaan gemeenten samen met parkeigenaren concreet aan de slag met concrete vraagstukken, via 1) pilots en 2) het aanstellen van een vitaliteitsmanager. De keuze om al dan niet een gezamenlijk programma op te starten wordt nu nog niet gemaakt, zodat eerst ervaring opgedaan kan worden met de problematiek en concrete werkwijzen. Op die manier kunnen we die gemeenten die al lang in de wachtstand staan verder helpen en tegelijkertijd ervaring opdoen en gedurende die pilotfase kijken of ook andere gemeenten willen aanhaken en of dat tot een gezamenlijk programma kan leiden.

Ondertussen zou gekeken kunnen worden of ten behoeve van de pilotgemeenten alvast een start gemaakt kan worden met een vitaliteitsmanager, die als een soort 'olierietje of -vrouwtje' ondernemers helpt om samen met de gemeente en de provincie ruimtelijk stappen te zetten en door ruimtelijke knelpunten heen te komen. Dat zou direct invulling geven aan de grootste wens die de ondernemers hebben uitgesproken.

Spoor twee: visie en kennis

Zoals de verkenner constateren werd door meerdere gemeentebesturen aangegeven dat zij een stip aan de horizon, een visie voor de toekomst van de verblijfsrecreatie, missen. Tegelijkertijd worden enkele belangrijke kennisvelden





3 Concrete vervolgstappen

In dit hoofdstuk werken we de voorgestelde sporen uit in concrete stappen.

Spoor 1 (doen en ervaren) bestaat uit twee onderdelen:

1. Pilots met pilottafels
2. Aanstellen vitaliteitsmanager

Spoor 2 (visie en kennis) bestaat uit één onderdeel.

3.1 Spoor 1a: pilots met pilottafels

In de vier categorieën, excelleren, (re)vitaliseren en transformeren hebben we gemeenten gevraagd om te komen met voorstellen voor initiatieven en projecten die op dit moment niet lukken. Dat kan zijn omdat het huidige beleid het in de weg staat, maar ook omdat de gemeente er zonder de extra aandacht van de pilot zelf niet uit komt met de parkeigenaar of dat er extra denkkracht nodig is op bijvoorbeeld het juridische front. De insteek is dat de pilots op inhoud en proces nieuwe inzichten, werkwijzen en instrumenten gaan opleveren. Door samen aan de slag te gaan met de uitwerking en uitvoering van projecten gaan gemeenten, provincie en parkeigenaren ontdekken wat er in de breedste zin van het woord nodig is om de verblijfssector in de provincie vitaler te maken. Het gaat deels om dingen die nu nog niet mogelijk zijn en waarvoor extra ruimte of instrumenten nodig zijn en deels om zaken die alleen kunnen als je anders omgaat met mogelijkheden die er al zijn.

De pilotprojecten zullen duidelijk maken waar de behoefte ligt bij gemeenten om meer armslag te krijgen in de integrale aanpak van het vitaliseren van de verblijfsrecreatie. Zoals gezegd kan dat zijn op het niveau van beleid, instrumenten en samenwerking. Dit kan verwerkt worden in de op te stellen visie en een eventueel programma. De pilotprojecten die uitgevoerd worden gaan in eerste instantie niet leiden tot een concreet resultaat, maar tot een

advies waarover nog besluitvorming plaats zal moeten vinden. Pas als dat heeft plaatsgevonden kan er sprake zijn van de uitvoering van de pilots.

Doel

Het uitvoeren van pilotprojecten heeft als doel dat er per park een **advies** opgesteld wordt. Dat advies komt tot stand in een afgebakende periode van maximaal 6 maanden. De parken die mee doen aan de pilot staan voor een opgave waarvoor de oplossing nu (nog) niet past binnen beleid of regelgeving of er is voor de betreffende situatie nog geen werkwijze of instrument ontwikkeld. De pilottafel onderzoekt hoe het wel kan. Daar richt het advies zich dan ook op. Het is nadrukkelijk **niet** de bedoeling dat regelgeving aangepast wordt binnen een pilot of dat er al besluitvorming plaatsvindt. Het advies kan door gemeente en provincie gebruikt worden om vervolgstappen te zetten en dient als onderbouwing voor latere besluiten.

Een pilotproject wordt altijd integraal benaderd. Door het vraagstuk goed te ontrafelen aan de voorkant wordt inzichtelijk wat de probleemstelling is. Vervolgens wordt op innovatieve wijze, in de geest van de Omgevingswet, gezocht naar kansen. De insteek is dat er voor ieder park een maatwerkplan gemaakt wordt. Dat advies vormt de basis voor gemeente en provincie voor het doorlopen van de benodigde procedures. Als er meerdere pilotvragen gaan over hetzelfde thema is het uiteindelijke doel om te komen tot een generieke oplossing. De implementatie/uitvoering en de borging door middel van besluitvorming zijn **geen** onderdeel van de pilot-aanpak.

Werkwijze

Als werkwijze voor de pilots stellen we voor om te gaan werken met een pilottafel. Aan de pilottafel heeft, naast de parkeigenaar, de gemeente en provincie zitting en externe deskundigen die behulpzaam kunnen zijn bij het vraagstuk. De tafel is altijd integraal en kan gezien worden als een vooroverleg ter plaatse. Het doel is om met alle aanwezigen te komen tot een advies voor het park: 1 park, 1 plan.

Per pilotproject wordt een begeleider en één of meerdere deskundigen betrokken. De begeleider is een medewerker van de provincie en heeft als taak de coördinatie van de werkzaamheden voor het project en fungeert als onafhankelijk voorzitter. De deskundigen worden door de provincie aangesteld. Zij zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling en advisering op de vraag. Vanuit de gemeente is er per pilot ook een medewerker betrokken die zorg draagt voor afstemming en coördinatie in de gemeentelijke organisatie. De begeleiding van het geheel van de pilots wordt uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep, onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep. Deze groep bewaakt het totaalproces en draagt zorg voor de doelmatigheid van de pilot-tafels.

In zes stappen komt de pilottafel tot een resultaat dat behulpzaam moet zijn aan het programma en/of de visie:

1. *Intake*
Voor iedere ingediende pilot wordt samen met de gemeente gekeken of de ingediende informatie volstaat, of het speelveld voldoende in beeld is en of voor alle partijen helder is wat de bedoeling is. Als het nodig is wordt in deze fase nog informatie uitgewisseld. De intake wordt afgesloten met een plan van aanpak voor de pilot.
2. *Probleemanalyse: helder de opgave in beeld*
In nauwe afstemming met de gemeente en indien mogelijk met de park eigenaar wordt de opgave verduidelijkt.
3. *Vooronderzoek: Informatiepositie goed op orde*
Onderzoek (eventueel met behulp van externen) naar alle aspecten die van belang zijn (ruimtelijk, technisch, juridisch, financieel, sociaal etc.)

4. *Sessie(s) met pilottafel*
Ter plaatse komen de parkeigenaar, gemeente, deskundigen en de onafhankelijk voorzitter bijeen om de casus door te nemen. Het doel van de sessie is dat de contouren van het advies op consensus kunnen rekenen.
5. *Advies vanuit pilottafel*
De deskundigen werken het advies verder uit en zoeken daarbij afstemming met de werkgroep
6. *Leerervaringen ophalen en benodigd extra instrumentarium ophalen*
De werkgroep analyseert alle adviezen van de pilottafels en kijkt waar vertaling naar de visie of instrumenten van de provincie of gemeenten aan de orde is.

In de vervolgfase volgt besluitvorming en eventuele implementatie van het advies.

Omvang

Van vijf gemeenten zijn in totaal zeven aanvragen ontvangen voor een pilotproject. Voor alle projecten is een format ingevuld waarin duidelijk omschreven is wat het doel van de pilot is, wat er nodig is om de pilot uit te voeren en welke stappen voorzien zijn. In alle gevallen is een heldere resultaatomschrijving gegeven. In de meeste gevallen betreft het regelruime voor initiatieven die niet uitgevoerd kunnen worden onder de provinciale verordening.

Het betreft vier aanvragen voor het revitaliseren van een park en drie aanvragen voor het transformeren. In alle gevallen behelst de pilot nadrukkelijk niet het doorlopen van het gehele traject, maar gaat het om tussenproducten als een afwegingskader, regelruimte, onderzoek gebiedsfonds en optimalisatie van beheer bij uitgepode parken.

Vanuit ondernemers en HISWA-RECRON is er de wens geuit om ook voor het nog beter maken van parken die al heel goed scoren, het zogenaamde excelleren, ook behoefte is aan pilotprojecten. Deze voorstellen zijn niet vanuit de gemeenten gekomen. De ondernemers zijn nu nog niet gevraagd om te komen met concrete projectvoorstellen. Als de stuurgroep de wens van ondernemers en de brancheorganisatie onderschrijft, is het belangrijk om in een vervolgstap de uitvraag bij ondernemers te doen, met daarbij het helder managen van de verwachtingen. Dit kunnen pilots zijn waarbij gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid van de experimenteerruimte die de provincie biedt in haar verordening.

Financiën

Begeleiding van de pilot-tafels en opstellen advies per project €10.000 (extern), in totaal €70.000. NB indien er nog aanvullende pilots vanuit ondernemers komen, kan het kostenplaatje wellicht iets hoger uitvallen.

Rollen

Provincie, gemeente en parkeigenaren zullen gezamenlijk op moeten trekken om de pilotprojecten uit te voeren. De rolverdeling is als volgt:

- Provincie: faciliteert de pilot-tafels door beschikbaar stellen deskundigheid en financiën
- Gemeente: levert ambtelijke ondersteuning en draagt zorg voor bestuurlijke dekking. De gemeenten wordt ook gevraagd om waar mogelijk middelen beschikbaar te stellen.
- Parkeigenaar: is bereid mee te werken, levert informatie en is proactief

Uitvoering

De aanvragen die binnengekomen zijn worden geanalyseerd door de werkgroep. Per voorstel wordt er bekeken welke aanpak en begeleiding er nodig is voor het project en dat wordt vertaald in een plan van aanpak. Daarbij wordt een voorstel gemaakt voor de bemensing en de benodigde middelen. Dit wordt afgestemd met de indiener van de pilot (gemeente of ondernemer) en

wordt voor besluitvorming voorgelegd. De pilots gaan daarna zo snel mogelijk van start met de analyse en de pilot-tafels.

Resultaat en mogelijke follow-up

De pilot-tafels leveren op parkniveau een advies op waarmee de vervolgstappen gezet kunnen worden in de richting van besluitvorming en uitvoering (o.a. de ruimtelijke procedures).

Voor het geheel leveren de pilots instrumenten, werkwijzen en leerervaringen op die een bijdrage kunnen leveren aan de op te stellen visie, een toolbox en als dat aan de orde is, geborgd kunnen worden in bijvoorbeeld een provinciale verordening.

Over de uitvoering van de pilots zal volledige transparantie moeten bestaan in de communicatie. Door helder te zijn over de initiatieven die uitgevoerd worden als pilot en de context waarbinnen dat gebeurt kan voorkomen worden dat er verkeerde beeldvorming ontstaat in de buitenwereld. Provincie en gemeente doen er goed aan om de communicatie over de pilots gezamenlijk vorm te geven.

3.2 Spoor 1b: aanstellen vitaliteitsmanager

De ondernemers die mochten meedenken over een aanpak, hebben allemaal zonder uitzondering aangegeven dat ze als belangrijkste knelpunt tegen ruimtelijke kaders aanlopen. Zij gaven aan dat ze een provinciale, integrale programmatische aanpak zouden toejuichen, maar dat in eerste en grootste prioriteit op de aanpak van ruimtelijke knelpunten ligt. Vanuit dat perspectief is ons voorstel om al bij aanvang een *vitaliteitsmanager* aan te stellen.

Doel

Bedrijven en gemeenten helpen om ruimtelijke knelpunten aan te pakken, vanuit de gedachte: hoe maken we wenselijke ontwikkelingen mogelijk? Uitgaande van wat wél kan en hoe dat te realiseren. De doelgroep is daarmee ook vooral de vitale parken.

Werkwijze

De vitaliteitsmanager kan als een soort verbindingspersoon optreden tussen ondernemer, gemeente en provincie en brengt knelpunten in kaart die breder spelen. Daarmee kan het ook agenderend werken voor eventuele vervolgstappen. Zowel ondernemers als gemeenten kunnen zich bij de vitaliteitsmanager aanmelden. De vitaliteitsmanager werkt parkgericht en kijkt ook of er gebruik gemaakt kan worden van experimenteerruimte, daar waar dat aan de orde zou kunnen zijn.

Omvang

Het ligt voor de hand om niet te groot te beginnen, maar eerst eens een voorzichtige start te maken met bijvoorbeeld één deskundig vitaliteitsmanager die 2 dagen per week beschikbaar is voor de periode van aan jaar. Aan de hand van de ervaringen kan gekeken worden of de behoefte groot genoeg is om deze periode te verlengen en/of de inzet van de vitaliteitsmanager te vergroten.

Financiën

Uitgaande van 0,4 fte voor één jaar, zouden de kosten voor externe inhuur uitkomen op ongeveer €40.000,-.

Rollen

De provincie en deelnemende gemeenten zouden samen de vitaliteitsmanager kunnen financieren. De vitaliteitsmanager moet zelfstandig kunnen opereren, maar uiteraard verantwoording afleggen aan bijvoorbeeld de stuurgroep.

Resultaat en mogelijke follow-up

Het oplossen van ruimtelijke knelpunten op een nader te bepalen aantal parken. In beeld brengen wat de knelpunten zijn en daarmee bouwstenen aandragen voor mogelijk extra benodigd instrumentarium als follow-up.

3.3 Spoor 2: visie en kennis

Meerdere keren is door gemeentebesturen bij de verkenner aangegeven dat zij de samenhang zouden willen zoeken door naast een programma, ook een visie op te stellen over waar men naar toe wil met de verblijfsrecreatie. Immers: revitaliseren of door ontwikkelen van parken vraagt ook om een visie van wat voor soort verblijfsrecreatie men in de provincie wilt hebben. Een dergelijke visie is ook relevant voor gemeenten die een antwoord willen formuleren op initiatieven vanuit de markt.

Specifiek moet daarnaast de kennislacune worden opgevuld als het gaat om de ondermijningsproblematiek, waarvan bekend is dat die in veel regio's zich op vakantieparken manifesteren. In 2019/2020 heeft het RIEC een inventarisatie gehouden onder Utrechtse gemeenten om te achterhalen in hoeverre er volgens de gemeentebesturen sprake is van veiligheidsproblematiek of ondermijningsissues op de vakantieparken en jachthavens in de provincie Utrecht. Daaruit kwam naar voren dat er nog veel 'blinde vlekken' bestaan. Alhoewel op bijna de helft van de indertijd onderzochte parken geen problematiek wordt vermoed, maken gemeentebesturen zich op een deel van de parken wel zorgen. Op 16% van de parken wordt door gemeenten aangegeven dat er sprake is van ondermijning, waarbij signalen als drugscriminaliteit, mensenhandel, witwassen en/of fraude worden aangegeven. Daarnaast is voor een groot deel van de parken (35%) voor de gemeenten niet bekend of er ondermijnende activiteiten plaatsvinden.

Doel

- Helderheid verschaffen aan de markt over wat voor soort initiatieven in de verblijfsrecreatie wenselijk zijn. Welke ontwikkelingen juichen provincie en gemeenten toe? Welke ontwikkelingen vinden zij onwenselijk? Belangrijk is om dit ook ruimtelijk te vertalen, zodat dit ook ruimtelijk mogelijk kan worden gemaakt.
- Om hierover een concreet beeld te kunnen vormen is inzicht in marktruimte en kwalitatieve vraag- en aanbodontwikkelingen wenselijk.

- Daarnaast inzicht vergroten in veiligheids- en ondermijningsissues die mogelijk spelen op de parken en jachthavens in de provincie Utrecht.

Werkwijze

Op dit moment vindt de afronding van de PReNT plaats, het nieuwe beleid van de provincie Utrecht op het gebied van de vrijetijdseconomie. De verblijfsrecreatie is daarin nog niet specifiek uitgewerkt. Daarom stellen we voor om in de PReNT op te nemen dat er een aparte visie op verblijfsrecreatie dient te worden uitgewerkt.

Er zijn er op dit moment nog twee kennishiaten die het opstellen van een gedegen visie lastig maken:

- Inzicht in marktruimte: is er nog marktruimte voor nieuwe ontwikkelingen? Een kwantitatieve analyse van vraag en aanbod met een forecast voor de komende jaren is in de provincie Utrecht niet gemaakt. Daarmee is er nog geen inzicht (per segment, zoals kamperen, bungalows, hotels etc.) in hoeverre er marktruimte is voor nieuwe ontwikkelingen.
- Inzicht in vraag- en aanbod volgens de Leefstijlvinder. Het is niet alleen relevant óf er nog marktruimte is voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor wat voor soort concepten dan. De Leefstijlvinder, een segmentatiemodel wat mede gefinancierd is vanuit de provincie Utrecht, biedt hiervoor een uitstekende tool: door het aanbod te profileren volgens de Leefstijlmethode en deze tegen de vraag af te zetten, krijgen we inzichtelijk voor welke doelgroepen er nog relatief weinig aanbod is en voor welke doelgroepen relatief veel. Daarmee geeft het ook inzicht in welke soort concepten (back to basic of juist erg luxe, gericht op ontmoeting of juist veel privacy etc.) het meest kansrijk zijn.
- Inzicht in de ondermijningsopgave: een zo gericht mogelijk data-onderzoek naar die parken waar nog onvoldoende zicht op is of waar problemen worden vermoed. De provincie Utrecht verkent momenteel welke partij mogelijk een dergelijk onderzoek kunnen oppakken. Mogelijk zou het 'stoplichtmodel', wat in andere provincies door het RIEC aldaar is uitgevoerd, ingezet kunnen worden. Via een dergelijk model wordt door

het combineren van verschillende bronnen (bijvoorbeeld data van de Politie en de Belastingdienst) inzichtelijk gemaakt of er grote zorgen/indicaties zijn (rood), er 'mogelijk' iets kan spelen (oranje) of dat er geen redenen zijn tot 'zorg' (groen). Het geeft dus een eerste beeld.

Om vervolgens te komen tot een visie is het belangrijk om gemeenten en de sector goed te betrekken. Alhoewel we voorstellen dat het een provinciale visie zou moeten zijn, is het van belang dat de visie op draagvlak kan rekenen van de gemeenten en de sector. Daarnaast is een integrale uitwerking van groot belang, in ieder geval dient er naast economische invalshoek (wat willen we met de sector?) ook een ruimtelijke invalshoek te zijn (hoe maken we dat mogelijk?).

Omvang

Het gaat om een integrale, provinciale visie, die ingaat op de gehele provincie en eventueel op deelgebieden daarbinnen. Ons advies is om de visie breed op te stellen, dus niet te beperken tot de vakantieparken en de jachthavens, maar daarin ook de hotelsector, de groepsaccommodatie, B&B's, minicampings en particuliere verhuur (bijv. AirBnB) mee te nemen. De onderzoeken kunnen dan ook breed ingestoken worden. Alleen het ondermijningsonderzoek kan gericht plaatsvinden: uit het onderzoek van het RIEC uit 2019/2020 komt naar voren dat er ongeveer 78 parken en jachthavens zijn waar gemeentebesturen ondermijningssignalen hebben of waar het niet bekend is of ondermijnende activiteiten zich voordoen. Het ligt voor de hand alleen deze parken verder onder de loep te nemen.

Financiën

We maken een eerste inschatting van de kosten. Die hangen sterk samen met de afbakening die gekozen wordt:

- Inzicht in marktruimte: €10.000 tot €15.000,-
- Inzicht in vraag en aanbod volgens de Leefstijlvinder: €20.000 tot €50.000,-
- Inzicht in ondermijningsopgave: €30.000 tot €50.000,

- Opstellen visie: als voor inhoudelijke en procesmatige ondersteuning een bureau moet worden ingehuurd, liggen, afhankelijk van de te maken keuzes, de kosten naar verwachting tussen de €35.000 en €50.000.

Rollen

Het ligt voor de hand om de provincie de regie te laten pakken in het opstellen van de visie, en daarin gemeenten en ondernemers te betrekken. De provincie kan ook de onderzoeken faciliteren, al dan niet met cofinanciering van de gemeenten.

Gemeentebesturen die wensen dat een park wordt onderzocht op veiligheid en ondermijning dienen de bij hen bekende informatie omtrent de parken te delen met de onderzoekspartij. Omdat het om een studie vanaf het bureau gaat, is medewerking van de parkeigenaren of -vertegenwoordigers in dit stadium nog niet nodig.

Resultaat en mogelijke follow-up

De visie geeft inzicht in welke toekomstige ontwikkelingen (on)wenselijk zijn en wat daarvoor nodig is. Dat geeft verdere bouwstenen voor eventueel in te zetten instrumenten binnen een programma (mede gevoed vanuit de pilots) en geeft gemeenten handvatten om hun eigen beleid eventueel verder vorm te geven.

De veiligheids- en ondermijningsscan betreffen een eerste stap op dit terrein. Het geeft aan hoe omvangrijk de problematiek is en biedt de basis om te kijken of een verdere provinciedekkende aanpak vanuit deze invalshoek wenselijk is. Daarnaast geeft de scan per onderzocht park handvatten voor verdere vervolgstappen, zoals het uitvoeren van integrale parkcontroles.





4 Prioritering en vervolgstappen

In dit laatste hoofdstuk geven we als verkenners graag ons advies mee over de vervolgstappen: wat heeft prioriteit in onze ogen en wat zou in welke volgorde idealiter moeten worden opgepakt?

De provincie heeft, met haar omgevingsvisie en met het PR&NT een duidelijke ambitie aan voor de verblijfsrecreatie in de provincie. Deze ambitie sluit mooi aan bij de landelijke aandacht die er is voor vakantieparken, met name op het gebied van permanente bewoning, vitalisering van de vakantieparken en de landelijke actieagenda. Ook is er sprake van urgentie vanwege de uitkomsten van het vitaliteitsonderzoek naar de parken en jachthavens, de vermoedens die er leven op het gebied van ondermijning en veiligheid en het voorkomen van het 'waterbedeffect' nu in veel provincies in Nederland een steeds meer integrale aanpak van parken plaats vindt.

We hebben in het vorige hoofdstuk twee sporen uitgewerkt met een aantal onderdelen. We stellen de volgende prioritering voor:

- Nu geconstateerd is dat er niet bij alle gemeenten behoefte is aan het inrichten van een programma stellen we voor om te starten met het **uitvoeren van de pilotprojecten** van gemeenten en de mogelijke pilots die nog ingediend gaan worden door ondernemers op het gebied van excelleren. Deze pilots leveren ervaring en inzichten op voor een eventueel vervolg.
- Tegelijkertijd, met de pilots vinden we het van belang om te starten met de **onderzoeken**. Concreet gaat dat over een nadere verkenning van de marktruimte, het huidige aanbod en de vraag in de provincie en de omvang van de problematiek van ondermijning en veiligheidsissues op de parken. Dit zijn belangrijke kennishiaten die eigenlijk invulling behoeven voordat de volgende stappen gezet kunnen worden,

Als daarmee enerzijds praktijkervaring is opgedaan en anderzijds de kennishiaten zijn ingevuld, is er voldoende basis om de volgende stap te gaan zetten: het uitwerken van de **visie** met acties, gebaseerd op de onderzoeken en de praktijkervaring.

Voor de **vitaliteitsmanager**, tot slot, is het wat lastiger een prioritering aan te geven. Er is enerzijds wat voor te zeggen om op korte termijn hiermee een start te maken, omdat ondernemers nu al (en vaak al lange tijd) aanlopen tegen ruimtelijke problematiek en hun problemen (indien mogelijk) liever vandaag dan morgen opgelost zien worden. Aan de andere kant kan het ook logisch zijn om eerst met de pilots ook één of twee vitale parken (excellentie-pilots) op te pakken (en deze nog te werven, zie hoofdstuk 3) en op basis daarvan te kijken waar bij deze pilots tegen aangelopen wordt als basis voor de verdere taakomschrijving en benodigd instrumentarium van de beoogde vitaliteitsmanager. Om die reden zou ook de vitaliteitsmanager mogelijk in het tweede stadium ingezet kunnen worden, om zo nu ook, met ongetwijfeld druk op de budgetten, een scherpe keuze te kunnen maken.

Tot slot

Alle voorstellen die in deze rapportage worden gedaan dienen, indien gedragen door stuurgroep en provinciaal bestuur, verder te worden uitgewerkt. Vervolgens zal naar middelen moeten worden gezocht (mogelijk kan daarbij aangehaakt worden bij de landelijke actie-agenda). Tot slot is het van groot belang dat er een goede communicatiestrategie met heldere verwachtingen richting gemeenten én de sector wordt ontwikkeld.

